

Г. В. Задорожня

*профессор кафедры теории и истории государства и права
Киевской государственной академии водного транспорта
им. гетмана П. Конашевича-Сагайдачного,
доктор юридических наук (Украина)*

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА И ПАРЛАМЕНТА: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Отношения главы государства и парламента в контексте организационно-законодательного процесса заключаются в совершении ими конкретных процессуальных действий, связанных с разработыванием, принятием и промульгацией законов государства. Составляющей законодательного процесса является право законодательной инициативы. Ученые по-разному определяют такое право: как внесение на рассмотрение парламента проектов законов субъектами права законодательной инициативы; как право официального внесения законопроекта на рассмотрение депутатов; как специальное, конституционно закрепленное правомочие государственного органа, связанное с внесением законопроектов в законодательный орган, который должен рассмотреть его по существу, или же как внесение обоснованного предложения относительно принятия нового закона, отмены или внесения изменений к существующему.

Конституции многих государств наделяют главу государства правом законодательной инициативы (страны Африки, Азии, Латинской Америки, континентальной Европы, СНГ), поскольку он принимает непосредственное участие в формировании государственной политики. Конституция США не признает главу государства субъектом законодательной инициативы, однако это не мешает ему инициировать принятие законов в парламенте. Президент США периодически подает в Конгресс сведения о положении в стране и предлагает законодательные инициативы. Следовательно, государственно-созидательные традиции США будто «дополняют» конституцию государства, которая за порядком внесения в нее изменений является крайне жесткой.

Президенты Франции, Чехии, Болгарии, Румынии не имеют конституционного права на законодательную инициативу. Это объясняется тем, что исполнительная власть принадлежит правительству, которое реализует право законодательной инициативы в парламенте. Однако Польша, Молдова, Россия, Лаос, Литва, Венгрия, Украина, Южная Корея конституционно признают президента субъектом права законодательной инициативы. «Каждый четвертый рабочий понедельник января каждого года президент обязан предоставлять проекты за-

конов от администрации для рассмотрения на заседании обеих палат» (статья 58 Конституции Либерии от 3 июля в 1984 г.).

Следовательно, глава государства, в отличие от парламентариев, не всегда наделен правом законодательной инициативы в парламенте.

Е. И. Колюшин считает, что предоставление главе государства права законодательной инициативы не целесообразно, поскольку это сдерживает инициативу правительства, усложняет взаимодействие между ними в сфере законодательной власти. Поэтому ученый предложил лишить главу государства права законодательной инициативы, что обусловит, по его мнению, повышение ответственности правительства Российской Федерации и снимет с президента обоснованные упреки в противодействии законодательному регулированию отношений путем уклонения от внесения проектов тех или других законов на рассмотрение парламента. По нашему мнению, конституционное закрепление права законодательной инициативы за главой государства и правительством в условиях демократического общества, напротив, обеспечит здоровое конкурентное взаимодействие законодательных предложений. Следовательно, проблема лежит не в плоскости признания субъектов законодательной инициативы, а в авторизации и даже в узурпации государственной власти в Российской Федерации.

Президент Украины наделен правом законодательной инициативы в парламенте, что предопределено его статусом «гаранта» (статья 102 Конституции Украины). Конституционный Суд Украины в своем Решении от 17 мая 2001 г. № 5-рп/2001 определил, что президент, рядом с другими субъектами законодательной инициативы, может вносить в парламент законопроекты по любому вопросу, кроме тех, которые в соответствии с конституцией могут вноситься специально определенными ею субъектами. Например, только правительство Украины может внести в парламент законопроект о Государственном бюджете Украины. В то же время Президент Аргентины не является субъектом законодательной инициативы в парламенте по вопросам налогов и призыва к армии (статья 44 Конституции Аргентины от 1 мая 1953 г.), однако президенты Польши и Франции наделены такой инициативой практически с неограниченного круга вопросов.

Общее количество законов, инициированных Президентом Украины (В.Ф. Януковичем) и Правительством Украины (М.Я. Азаровым) в период с 2010 по 2013 г., представляли свыше 53 % от их общего количества. Эти законы, как отмечает Центр Разумкова, «очень противоречивые, часто – коррупциогенные», однако, невзирая на их сомнительное «качество», они были «обречены на автоматическую поддержку парламентским большинством». Профессор В. Ф. Сиренко считает, что такой «законодательный подход» предопределен отменой тайного голосования и введением открытого поименного голосования «под демагогичные размышления» о том, что «честный и принципиальный де-

путат всегда голосует по своей волей». Следовательно, «законодательные» отношения главы государства и парламента выстраиваются не только на основе юридических предписаний, но и с учетом политической, партийной и даже бизнесово-экономической составляющих, поскольку практически каждый политик в Украине и донныне вопреки закону владеет тем или другим бизнесом.

Еще одним аспектом отношений главы государства и парламента является признание законов неотложными. Реализация главой государства этого права предопределяет внесение организационно-правовых корректив в деятельность парламента и внеочередное рассмотрение им законопроектов. Что касается содержания права главы государства на признание законопроектов неотложными и целесообразности предоставления такого права главе государства, то доктринальная юриспруденция не имеет монистической позиции по этому вопросу. Некоторые украинские ученые утверждают, что Президент Украины может признать неотложными лишь те законопроекты, которые лично вносит в Верховную Раду Украины. По нашему мнению, Конституция Украины не дает однозначного ответа на вопрос: какие именно законы глава государства может признать неотложными. Очевидно, окончательно о содержании и объеме компетенции главы государства может идти речь лишь после решения суда конституционной юрисдикции, которое призвано выяснить соотношение между текстуальным выражением нормы и ее действительным содержанием.

Традиционно глава государства активно пользуется правом признания законопроектов неотложными, свыше половины из них он признает такими. Следовательно, возникает вопрос: не злоупотребляет ли глава государства этим правом. Такой факт стоит принять во внимание, поскольку детерминированность во времени принятия законодательных актов может иметь как объективное, так и субъективное проявление. Однако императивное требование главы государства безотлагательно рассмотреть законопроект не предопределяет обязанность парламента его принять, законодательство не ограничивает парламентариев вносить к такому законопроекту правки или же предоставить альтернативный законопроект. Право президента на признание законопроектов неотложными предопределенно традицией монаршей прерогативы и не противоречит принципу распределения властей, основам демократии и правовой природе самого института президента, поскольку императивность требования заключается во внеочередном рассмотрении законопроекта, а не в его принятии.

Вето (от лат. *veto* – запрещаю), то есть запретили прекращение введения в действие принятого парламентом закона, является следующим аспектом организационно-законодательного процесса отношений главы государства и парламента. Практически главы всех стран мира имеют право вето, однако содержание этого права разное, что предопределенно наличием абсолютного, отлагательного, выборочного и даже «карманного» вето. Абсолютное вето означает

невозможность преодоления запрета главы государства на введение в действие принятого парламентом закона (Бельгия, Великобритания). В большинстве стран мира действует отлагательное вето.

Президент Украины также наделен правом вето относительно принятых парламентом законов (кроме законов о внесении изменений в Конституцию Украины) со следующим возвращением их на повторное рассмотрение парламента. Такая форма вето предусматривает возможность преодоления законодательного запрета главы государства путем учитывания его предложений, голосования квалифицированным количеством голосов парламентариев. Выборочное вето означает согласие главы государства подписать закон при условии внесения изменений к определенным статьям. «Карманное вето» имеет место в США, в случае если Конгресс предоставил Президенту закон меньше чем за 10 дней до конца сессии, а президент его не подписал, то такой закон не вступает в силу. Следовательно, институт вето предопределяет поиск компромисса между главой государства и парламентом.

Еще одним проявлением отношений главы государства и парламента является промульгация законов. Конституции стран мира не содержат определения «промульгация», однако нередко уконституируют его (Глава III Конституции Гондураса от 11 января 1982 г. имеет название «Подготовка, утверждение и промульгация законов»).

Промульгация (от лат. *promulgatio* – обнародование) – это опубликование принятого и утвержденного закона в официальном печатном органе, которое осуществляется главой государства в законодательно определенные сроки. «Во французской доктрине права промульгация законов рассматривается как акт (действие) главы государства, который удостоверяет соответствие принятого парламентом закона конституционным требованиям и официально обнародует закон с целью обеспечения ему юридического действия и практической реализации». В некоторых странах мира на главу государства не возлагается обязанность обеспечивать публикацию законов. В Швеции эта обязанность возлагается на правительство. Глава парламента может быть задействован в процедуре промульгации в Боливии, Колумбии, Перу, Литве, если президент в течении определенного срока не подпишет и не обнародует закон.

Президент Украины наделен конституционным правом «подписывать» и «официально обнародовать» законы, а после преодоления его вето не менее как 2/3 от конституционного состава парламента Украины он обязан подписать и официально обнародовать закон в течение 10 дней. Конституция Украины определила, если президент не подписал закон, он безотлагательно официально подписывается и оглашается председателем парламента (статья 94). Казалось бы, наличие права промульгации у президента и председателя парламента должно обеспечить беспрепятственное вступление в силу законов. Однако

практика свидетельствует о другом. Парламент Украины 4 февраля 2015 г. принял Закон Украины «О лишении В. Януковича звания Президента Украины». Невзирая на то, что за этот Закон проголосовал 281 народный депутат Украины, и отсутствие вето, общество почти четыре месяца ничего не знало о «судьбе» этого Закона. Впоследствии глава государства обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством о его проверке на предмет конституционности. Следовательно, в действиях главы государства и «спикера» парламента усматривается нарушение статей 79, 94, 104 Конституции Украины.

Из приведенного усматриваются такие выводы: а) преднамеренное нарушение требований Конституции Украины президентом и председателем парламента должно стать нормативным основанием для привлечения их к юридической ответственности, которая заключается в досрочном устранении их с занимаемых должностей; б) если закон, который преодолел вето президента и в течение 10 дней не был им подписан и обнародован, а также в течение 3 следующих дней не был официально обнародован председателем парламента за его подписью, то необходимо нормировать эти отношения путем автоматического вынесения такого закона на всенародное петиционное голосование. Если в течение 10 дней закон получил поддержку не меньше 25 тысяч граждан, он вступает в силу по результатам петиционного голосования.